

Agenda 2030: limieten van het multilateralisme?

Bij de lancering van deze blogreeks stelt [Jan Orbie](#) kritische vragen bij de sdg's. Zijn collega Bernard Mazijn (UGent) geeft de nodige historische duiding om het politieke compromis van de Agenda 2030 te begrijpen.

Het begrip 'duurzame ontwikkeling' werd aan het einde van de jaren 1980 en het begin van de jaren 1990 op de agenda van de internationale gemeenschap gezet. Na vijf jaar werken publiceerde de World Commission on Environment and Development, beter bekend als de Brundtland-commissie, haar rapport [Our Common Future](#) (1987). Het werd de aanleiding om in 1992 de UN Conference on Environment and Development (UNCED) te organiseren in Rio de Janeiro.

Het resultaat van de conferentie was een politieke verklaring ondertekend door de wereldleiders, verdragen rond klimaat, biodiversiteit, verwoestijning, een verklaring over de bossen én Agenda 21, een actieprogramma om de eenentwintigste eeuw voor te bereiden. Zowat elk van de 40 hoofdstukken verwees naar de '(lange-termijn) doelstellingen voor duurzame ontwikkeling'.

In vele gevallen moesten die doelstellingen nog worden bepaald. Enkele jaren later, in 1996, werd het eerste zogenaamde *Blue Book* gepubliceerd: [Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies](#). Het voorwoord stelde dat deze waren bedoeld 'om de vooruitgang te meten in de richting van nationaal bepaalde doelstellingen voor duurzame ontwikkeling.'

En het einde van de geschiedenis

Op het einde van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw kennen wereldwijde machtsverhoudingen een drastische wijziging. Toen het Brundtland-rapport werd geschreven was de Koude Oorlog nog volop aan de gang, maar de toon van de tekst is hoopvol: in een geglobaliseerde wereld, met oog voor solidariteit, zou het mogelijk zijn een 'duurzame ontwikkeling' voor alle huidige en alle toekomstige generaties na te streven en te bereiken. Geen enkel thema werd uit de weg gegaan: wapencultuur, handel, energie.

In diezelfde periode is George Bush Sr. president van de Verenigde Staten, valt de muur van Berlijn, publiceert Francis Fukuyama zijn boek [Het einde van de geschiedenis en de laatste mens](#). De huidige neoliberale vorm van globalisering krijgt meer en meer vorm: economische efficiëntie wordt een doel op zich.

Het is tegen deze achtergrond dat UNCED wordt georganiseerd: een aantal thema's uit het Brundtland-rapport komen niet of beperkt aan bod in Agenda 21, onder meer de bovengenoemde thema's als wapencultuur, handel en energie.

Dit luidt ook de periode in waarin deze gewijzigde krachtsverhoudingen (verder) doorwerken binnen de internationale organisaties zoals de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds. De United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) deemstert weg, de Wereldhandelsorganisatie (WTO) krijgt wind in de zeilen. Jason Hickel beschrijft in zijn boek [The Divide](#) hoe de oorspronkelijke opdracht van deze instellingen bij hun oprichting over de jaren heen is gewijzigd onder invloed en in functie van het neoliberale kapitalisme.

Of een neoliberale toekomst en het einde van het multilateralisme?

Tien jaar later, in 2002, maken wereldleiders op de World Summit on Sustainable Development (WSSD) in Johannesburg een stand van zaken op over duurzame ontwikkeling. Samuel Huntington had enkele jaren eerder zijn boek [Clash of civilizations](#) gepubliceerd, George Bush Jr. was intussen president geworden en de aanslagen op de Twin Towers waren het startschot voor de zogenaamde *War on Terror*.

Hoewel een geglobaliseerde economie nog steeds het mantra was binnen de internationale gemeenschap, brak een periode aan van het terugplooiën op zichzelf, weg van het multilateralisme. Het sprekendste voorbeeld binnen de context van duurzame ontwikkeling is de uitspraak van de Amerikaanse president destijds: 'Kyoto (protocol onder het VN Klimaatverdrag, red.) is dood.'

Vrijhandel en de millenniumdoelstellingen

Een echte stand van zaken kon in Johannesburg niet worden opgemaakt wegens het verzet van onder meer de Verenigde Staten. Dit zou immers betekenen dat Agenda 21 erbij werd genomen om af te vinken wat wel en niet werd gerealiseerd – een te beschamende oefening voor de wereldleiders.

Het resultaat werd een nieuwe politieke verklaring, een Johannesburg Plan of Implementation met de schijnwerper op publiek-private partnerschappen, onder druk van de Verenigde Staten. Dat plan bevat nieuwe thema's, zoals mobiliteit en energie, maar beklemtoont ook tot in den treure het belang van de vrijhandel. Ook deze tekst verwijst naar zogenaamde duurzame ontwikkelingsdoelen, in het bijzonder de 8 [Millenium Development Goals](#) (de Millenniumdoelstellingen, grotendeels gericht op de uitroeiing van – extreme – armoede), maar zonder verdere uitwerking of duidelijk omschreven engagementen.

Ontwikkeling of vergroening?

De jaren gaan voorbij, de wereld gaat in 2007-2008 door een financieel-economische crisis die nog lang zal nazinderen. Het wereldwijde establishment vreest dat het economische systeem in duigen zal vallen, maar propageert ook de vergroening van de economie. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) – een groep van welvarende, vooral Westerse, landen – ziet bijvoorbeeld de kans om duurzame ontwikkeling te begraven om er zogenaamde 'groene groei' voor in de plaats te stellen.

In de aanloop naar de UNCSD in 2012, beter bekend als Rio+20, armworstelen de OESO en gelijkaardige organisaties met onder meer het UN Environmental Program en het UN Development Program.

Het uiteindelijke compromis is 'een groene economie in de context van duurzame ontwikkeling en de uitroeiing van armoede,' naast de afspraak om te werken aan een slagkrachtiger institutioneel kader voor duurzame ontwikkeling. Rio+20 legt ook de basis voor de sdg's.

Het compromis van de sdg's

Tussen 2012 en de goedkeuring van de sdg's in 2015 is er kakofonie van jewelste. Iedereen voelt zich geroepen om de definitieve lijst van sdg's op tafel te leggen. Het is pas eind 2014, begin 2015 dat een en ander kan worden gestroomlijnd. Op 25 september 2015 kan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties de lijst afkloppen, waarvan de doelstellingen tegen 2030 moeten worden gehaald: de zogenoemde [Agenda 2030](#). Er zijn 17 doelstellingen ('goals') en 169 subdoelstellingen ('targets').

Opnieuw heeft wat er zich voordoet in de wereld, een bepalende invloed op wat er zich afspeelt in de grote vergaderzaal van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York, ook bij het inhoudelijk formuleren van de (sub)doelstellingen.

Een voorbeeld. Parallel aan bovenstaand proces waren ook de klimaatonderhandelingen aan de gang, die vervolgens zijn uitgemond in het Akkoord van Parijs in december 2015. De internationale gemeenschap bijeen in New York was uitermate voorzichtig om niet in het vaarwater van dit Klimaatverdrag te komen. Kijk maar eens naar [SDG 13 – Klimaatactie](#) met de vier targets: hiermee gaan we niet ver komen om een effectief klimaatbeleid te voeren. Hetzelfde geldt voor sommige andere (sub-)doelstellingen.

De sdg's hebben als dusdanig (te) weinig wetenschappelijke basis. Het is vooral een politiek compromis, dat het product is van een akkoord op een specifieke plaats op een specifiek moment. Ook kunnen we vaststellen dat – gelijkaardig met de aanpak in 1992 met Agenda 21 – de set met bijhorende indicatoren om de SDGs en targets op te volgen meer dan een half jaar later werden gedefinieerd (door wetenschappers).

Van mondiale markt naar veilige regio

Deze historiek toont ook het effect aan van de verschillende wereldbeelden die opgang maakten tijdens drie decennia van besprekingen rond duurzame ontwikkeling: van 'mondiale solidariteit' in de jaren 1980 over 'mondiale markt' begin jaren 1990 tot 'veilige regio' vanaf halverwege de jaren 1990. Vandaag leidt de (noodgedwongen) keuze voor een circulaire economie opnieuw tot meer aandacht voor een 'zorgzame regio.'

Het oplijsten van de sdg's (en de bijhorende targets) is dus – zoals altijd in de besluitvorming van de internationale gemeenschap – gebonden aan de multilaterale context waarbinnen deze onderhandelingen plaatsvonden, met name de machtsverhoudingen op dat moment. Rest de vraag dan nu: is er een alternatief voor deze multilaterale besluitvorming?

Als deelnemer aan sommige van bovenstaande internationale onderhandelingen, vragen buitenstaanders mij regelmatig wat voor zin deze bijeenkomsten eigenlijk hebben, aangezien het proces zo traag vooruit gaat. Ik speel dan graag de bal terug met de vraag: bestaat er een alternatief? Zijn we niet genoodzaakt te blijven streven tot 'alle mensen broeders zijn', om de Europese hymne te parafraseren?

De grenzen aan de groei

Betekent deze historische duiding dat we de sdg's niet kritisch moeten benaderen? Helemaal niet, kritiek is nodig. De [Club van Rome](#), die in 1972 al aan de alarmbel trokken met het rapport *De grenzen aan de groei*, publiceerde in 2018 het boek [Come On! Capitalism, Short-termism, Population and the Destruction of the Planet](#).

Een apart hoofdstuk – onder de titel 'The Agenda 2030: The Devil Is in Implementation' – gaat in op de sdg's. Er wordt aangetoond dat de sociaal-economische doelstellingen (sdg's 1 tot en met 11) in tegenspraak zijn met de milieudoelstellingen (sdg 13 tot en met 15). Het onderliggende economische groeimodel maakt het immers onmogelijk om de snelheid waarmee de aarde opwarmt te verminderen, om de overbevising tegen te gaan, om landdegradatie te stoppen of om een halt toe te roepen aan het verlies aan biodiversiteit. 'Een radicaal nieuwe synthese is nodig', stelt de Club, of nog: 'Welvaart is de grootste vervuiler.'

De Club van Rome benadrukt dat ze altijd de principes van 'rechtvaardigheid en eerlijke herverdeling' hebben verdedigd en dat deze principes voorop moeten staan in de implementatie van de sdg's. De Club vraagt dat socio-economische en milieu-doelstellingen geïntegreerd worden in één coherent beleid. Dit betekent echter dat we onze economische, technologische en politieke definities van 'ontwikkeling' grondig moeten herzien.

Jan Orbie heeft dus gelijk op dit punt: de sdg's leiden niet tot een 'paradigma shift' *an sich*. De vraag is echter hoe daarmee om te gaan. We moeten verder gaan dan alleen een kritische analyse en ook voorstellen aanreiken voor veranderingen in de besluitvorming. Moet een gewijzigde aanpak dan starten vanuit een 'coalition of the willing', waarbij een aantal lidstaten het voorbeeld geven? Moeten we naast de klassieke 'tripartiete' van overheid, onderzoek en bedrijfsleven ook vakbonden, ngo's en consumentenorganisaties betrekken?

De grenzen aan het multilateralisme

Laat ons eindigen met de vraag waarom een rechtvaardige transitie naar duurzame ontwikkeling zo moeilijk gaat. Een plausibele verklaring lezen we in het [Earth Negotiations Bulletin](#) wanneer het gaat over de laatste klimaatonderhandelingen: ‘Ten eerste is er de kloof tussen, enerzijds, de eisen van de wetenschap en de civiele maatschappij voor een ambitieus politiek antwoord op de klimaat-noodtoestand, en, anderzijds, de beperkingen van het multilateralisme van het Klimaatverdrag. Ten tweede, is er ook een kloof tussen diegenen die vooruit kijken naar de uitvoering van het Akkoord van Parijs, en diegenen die nog steeds achteruit kijken naar de ambities en verwezenlijkingen uit het verleden.’

Zou het kunnen dat het multilateralisme (al lang) zijn limieten heeft bereikt om een ambitieus politiek antwoord te geven op de klimaateisen van wetenschappers en sociale bewegingen, ook wanneer het gaat om het formuleren en het implementeren van de sdg's? Maar opnieuw de vraag: wat is het alternatief? Zou het ook niet kunnen zijn dat er een enorme kloof bestaat tussen diegenen die zich een waardige samenleving na een rechtvaardige transitie kunnen voorstellen tegen 2050 en diegenen die focussen op de voorbije jaren en wat er al allemaal niet is bereikt? Dan luidt de volgende vraag: hoe dichten we die kloof?

[Bernard Mazijn](#) doceert Duurzame Ontwikkeling aan de Vakgroep Conflict- en Ontwikkelingsstudies van de Universiteit Gent. Hij was jarenlang betrokken bij internationale onderhandelingen (UN, OESO, EU) rond duurzame ontwikkeling en klimaat.